

УДК 711.4

В.Т.СЕМЕНОВ, профессор, Е.Н.ДУДКА

Харьковская национальная академия городского хозяйства

ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ХАРЬКОВСКОГО ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОРЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДОМ И СОЗДАНИЯ КОМФОРТНОСТИ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

Рассматриваются отличительные особенности Харьковского городского самоуправления и их влияние на развитие инфраструктуры города и комфортности городской среды с момента его основания до начала XX ст.

Харьковское городское самоуправление за время своего существования прошло огромный путь становления. История города насчитывает 350 лет и за это время небольшое поселение, основанное переселенцами из Приднепровья, превратилось в крупнейший центр общественно-политической, социально-экономической и культурной жизни.

Муниципальная история на Украине включает условно три основных периода.

1. Еще в XV в. на Украине было введено Магдебургское городское право, сохранившееся и после присоединения Украины к России в 1654 г. Это право включало выборность «войтов», «бургомистров», «райцев» и «лавочников», что в свою очередь формировало у населения городов «привычку к самоуправлению», не свойственную другим территориям Российской империи, где попытки введения Магистратов Петром I были уничтожены его преемниками.

В 50-60-х годов XVII ст., руководствуясь стратегическими соображениями на территории Слобожанщины, образовались казацкие полки, которые подчинялись Розрядному приказу, а с 1688 г. – Великороссийскому. Особенностью административного управления в Харькове было то, что практически одновременно в городе установилось две параллельные администрации – казацкая (украинская) и воеводская (российская). В 1670 г. город получил статус казацкого полкового города, а первым Харьковским полковником стал Г.Е.Донец-Захаржевский. За время его правления (1668-1691 гг.) завершилось формирование Харьковской крепости как территориально-административной единицы. Таким образом, в конце XVII - начале XVIII ст. население Харькова подчинялось казацкому полковому управлению, а воевода имел военную, полицейскую и частично судебную власть над российскими "служилыми людьми", составляющими военный гарнизон Харьковской крепости [2].

2. В царствование Екатерины на Украине возникает институт «го-

родских голов». По мнению Д.И.Багалея, сделав голову председателем на собраниях городского общества, закон тем самым признал за этим обществом право на существование, можно сказать, создал его. Городовая реформа Екатерины 1785 г. наделила общество конкретными функциями, официально объявив наличие городского самоуправления. «Старочеркасские обычности» городской жизни и «привычка населения к самоуправлению», которые отмечает Д.И.Багалей, создали на Украине стартовую ситуацию, отличную от центральной части России, при которой самоуправления активно продолжали развиваться.

С 1766 г. общегородским органом управления в Харькове стало *земское правление* во главе с атаманом, избираемым всей общиной на срок не менее 2-х лет. В 1767 г. впервые был избран *городской голова*, не имевший поначалу четко определенных функций и выполнявший отдельные распоряжения губернатора. С 1771 г. должность городского головы стала в Харькове постоянной. В 1780 г. был образован *городовой магистрат*, состоявший из бургомистров, ратманов [1]. Однако функции городских голов и магистратов не были юридически разграничены.

Достижений харьковского городского самоуправления, сформированного на основании екатерининского законодательства, в области городского хозяйства было немного. Своим благоустройством город был во многом обязан административным усилиям губернаторов и генерал-губернаторов [3].

3. Городовая реформа 1870 г. сразу даровала Городовое положение многим городам Украины, готовность которых к новому самоуправлению была неоспорима. Только различием стартовой ситуации можно объяснить быструю эволюцию самоуправлений в Киеве и Харькове, ставящих их в первый ряд тогдашних российских муниципий. По мнению крупнейшего теоретика и практика муниципального управления Л.А.Велихова, термин "муниципальное хозяйство" более предпочтителен, чем термин "городское хозяйство", поскольку последний многозначен, а первый специально предназначен к пониманию термина "городское хозяйство" [4]. Городское или муниципальное хозяйство – это деятельность местных публичных органов или организованного представительства людей, направленная на выгоднейшее использование материальной среды в целях благоустройства данной территориальной единицы и социального благосостояния живущего на ней населения.

Во второй половине XIX в. самоуправление Харькова заметно активизировалось. Способствовал этому и рост города, и то обстоятельство, что Харьков стал не только административным и культурным, но

и промышленным, финансовым, транспортным центром.

Под эгидой Харьковского городского самоуправления и по его инициативе был создан в 1866 г. городской купеческий банк (первое муниципальное финансово-кредитное учреждение в Украине), открыта в 1869 г. первая городская больница ("Александровская") [1]. В решении местных вопросов городское общественное управление обладало достаточной самостоятельностью. Отметим, в частности, что избрание муниципальных должностных лиц и городские сметы не подлежали утверждению администрацией.

Всесословный характер реформированных органов городского самоуправления позволял привлечь к муниципальной деятельности наиболее образованную и подготовленную часть населения, в первую очередь интеллигенцию. Ее представители в крупных городах стали все чаще появляться на выборных должностях общественного управления.

Первое заседание пореформенной Харьковской городской думы состоялось в 1871 г., где городским головой был избран профессор Е.С.Гордеенко, известный ученый, предприниматель и общественный деятель. Среди гласных впервые оказалось немало представителей интеллигенции, лиц, известных и авторитетных не только в Харькове, но и за его пределами [3].

Перед городским самоуправлением и, в первую очередь, его руководителями возникали новые, более сложные задачи по организации и управлению городским хозяйством. Рост населения города и его концентрация делали актуальными проблемы водоснабжения, канализации, благоустройства улиц и площадей, наведения порядка на интенсивно растущих базарах, поддержания нормальной санитарно-эпидемиологической обстановки и пр. Своеобразной "болезнью роста" управления городов Российской империи конца XIX ст. стало повальное заключение концессий с иностранными предпринимателями по вопросам организации и эксплуатации городского хозяйства. В большинстве случаев это не привело к положительным результатам. Харьковское городское общественное управление в 70-80-х гг. заключило концессии по освещению города, устройству водопровода, конно-железных дорог. Все они оказались неудачными. Контрагенты недобросовестно выполняли свои обязательства, а юридическое несовершенство договоров с ними делало город практически бессильным, повергало его в многолетнюю зависимость от монополии частных концессионеров. Тем не менее, указанные недостатки в деятельности городской думы и управы Харькова не могут опровергнуть тот факт, что муниципальное развитие города после реформы 1870 г. значительно

но активизировалось.

Самостоятельность самоуправлений породила в это время ряд *муниципальных школ* с разной ориентацией. Например, *московская* была знаменита системой местных налогов и городской статистикой, *петербургская* обращала огромное внимание на представительности города, *одесская* занималась проблемами дорожных покрытий, *киевская* была ориентирована на создание новых сложных технических систем городской инфраструктуры, большинство из которых и реализуется именно в Киеве [4].

Совершенно другой была *харьковская муниципальная школа*. Ее опорой в это время был Харьковский университет, где вместо киевского приоритета инженерной мысли здесь господствовали гуманитарные приоритеты. После городской реформы 1870 г. стали избираться университетские профессора на должность городского головы. Наиболее яркой была деятельность профессора химии А.К.Погорелко, который избирался на пост головы неоднократно. Большинство серьезных муниципальных начинаний в городе связано с его инициативой, но самым значимым в его деятельности был тезис о муниципализации в его предвыборной программе 1903 г., приведенной Д.И.Багалеем [1]. В лице А.К.Погорелко город получил высококомпетентного руководителя, имевшего большой авторитет не только в городе, но и за его пределами, ему принадлежит целый ряд теоретических работ, имевших успех в среде деятелей городского общественного управления в Российской империи. А.К.Погорелко и его сподвижники разработали взвешенную программу развития городского хозяйства, стабилизации финансов и по мере возможности достаточно последовательно претворяли ее в жизнь [4].

Накануне революции 1917 г. город Харьков отличался высоким интеллектуальным уровнем муниципальных деятелей. Муниципальное развитие города в условиях несовершенного законодательства и враждебного, потребительского отношения государства к институтам местного самоуправления (как городского, так и земского) было весьма далеким от идеала. В то же время его результаты выгодно отличались от уровня других городов. Представители Харьковской городской думы и управы с 1905 г. активно участвовали в съездах и совещаниях городских деятелей, избирались в состав их руководства. Первый съезд состоялся в Одессе в 1910г., а в 1913г. на Третьем съезде городских деятелей в Киеве, по инициативе муниципальных деятелей Харькова, были приняты программа и идея муниципализации [4].

Город отказался от заключения каких бы то ни было новых концессий, предпочитая строить городские сооружения хозяйственным

способом. Одним из первых в Российской империи Харьковское городское самоуправление вступило на наиболее прогрессивный путь муниципализации городских предприятий. Городом были построены электростанция, скотобойни, электрический трамвай, канализация. Эти предприятия, наряду с городским купеческим банком и городским ломбардом (первыми подобными учреждениями в Украине), не только удовлетворяли потребности харьковчан, но и служили для города дополнительным источником дохода. Сооружались они за счет долгосрочного муниципального кредита – облигационных займов, а также повышения доходности принадлежащего городу недвижимого имущества.

В 1910 г. городской думой была разработана и утверждена долгосрочная программа, направленная на достижение всеобщего начального обучения в городе. В том же году была отменена плата за обучение в городских начальных училищах. Город открывал новые учебные заведения, изыскивал, прежде всего, за счет прибылей от собственной предпринимательской деятельности, средства для строительства школьных зданий.

Накануне событий 1917 г. около 50% общего дохода и 12% чистого дохода России получали от муниципальной деятельности. Осмысление и осознанное применение принадлежало в России Харьковскому самоуправлению [4].

В годы Первой мировой войны финансово-экономическое положение городов Российской империи весьма осложнилось. Даже относительно благополучный Харьков пережил серьезные трудности. В эти годы Харьковским городским головой стал Д.И.Багaley. Харьковская городская управа во главе с ним приняла активное участие в демократизации органов управления в губернии. Харьковское городское самоуправление, в частности, приняло активное участие в формировании органов губернской и городской милиции [1].

Таким образом, на территории Российской империи, в состав которой входила современная Украина, на протяжении всего XVIII, всего XIX и начала XX вв. подготавливались, учреждались и эволюционировали самоуправления, ориентированные на лишь начинающую складываться гражданственность и становление разнотипного хозяйства, специфического менталитета населения. Эти самоуправления, где Харьковское самоуправление было передовым, оказали огромное влияние на развитие государства и к началу XX в. были очень почитаемыми и уважаемыми в Европе.

1.Багaley Д.И., Миллер Д.П. История города Харькова за 250 лет его существования (1655 – 1905): В 2-х т. – Харьков: Основа, 1993. – Т.1. – 572 с.

2.Шкодовский Ю.М., Лаврентьев И.Н., Лейбфрейд А.Ю., Полякова Ю.Ю. Харьков вчера сегодня завтра. – Харьков: Фолио, 2002. – 206 с.

3.Ярмаш А.Н., Добреля Л.П., Пикина В.В., Головки А.Н.. Во главе города: Руководители Харьковского городского самоуправления. – Харьков: Криница, 1998. – 160 с.

4.Говоренкова Т.М. Самоуправление на Украине // Медиаполис. – 1996. – №1-2. – С.36 с.

Получено 12.10.2005

УДК 332.14

Г.В.ВЫСОЦКАЯ, канд. экон. наук, З.В.ГОНЧАРОВА

Харьковская национальная академия городского хозяйства

БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ – ОСНОВА СОЗДАНИЯ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Рассматривается повышение качества жизни населения как одна из основных целей при разработке региональных программ.

Главной задачей развития региона, города и всех сфер обслуживания населения является создание благоприятных условий проживания людей, формирование комфортной среды жизнедеятельности для нынешних и будущих жителей, создание базовых инновационных структур, которые в перспективе станут важнейшим фактором развития региона и постоянного планомерного повышения качества жизни людей.

Интересы человека должны быть превыше всего. Люди должны иметь возможность выбора при поисках жилья, соблюдения безопасного проживания для себя и своих детей, передвижения с помощью общественного, личного транспорта или пешком, вариантов отдыха, доступность к сферам обслуживания и культурно-просветительным учреждениям для знакомств и общения. Необходимо беречь традиционные ландшафты, варьировать транспортные возможности, создавать общественные пространства, придумывать удачный дизайн населенных пунктов, сохранять окружающую среду [1].

В городах сложилась своя специфика развития, а следовательно, и свойственные им преимущества и недостатки, определенный уровень благосостояния населения, контролируемый и обеспечиваемый органами управления в соответствии с экономическим потенциалом города (региона).

Экономика закладывает базу для функционирования, развития и решения проблем обеспечения комфортной жизни в городах. Уровень жизни населения определяется эффективностью экономического развития. Если регион не располагает достаточными ресурсами (природными, промышленными, финансовыми, человеческими и т.д.), то чрез-